Canadian Institute for International Peace and Security

36

BACKGROUND PAPER

JULY 1991

91-06363/

SOVIET DEFENCE INDUSTRY REFORM: THE PROBLEMS OF CONVERSION IN AN UNCONVERTED ECONOMY

by Karen Ballentine

INTRODUCTION

In December 1988, Mikhail Gorbachev made the issue of defence industry conversion part of the official *perestroika* agenda. In a speech before the General Assembly of the United Nations, he pledged to embark on a "transition from an economy of armament to an economy of disarmament." This commitment, and Soviet disarmament initiatives, suggested that deliberate defence conversion was no longer just a desirable goal, but was on the verge of widespread application by a major military power.

The definition of "defence conversion", or simply "conversion", is a matter of some debate in both East and West. In the broadest sense, conversion is a process of economic demilitarization that includes troop demobilization and reduced defence expenditure and weapons production. This definition describes in general terms the shift in priorities and resources from the military to the civilian economy, but usually falls short of explaining how this shift is to be effected. Instead, in practice, 'conversion' is more commonly employed by both Soviet and Western specialists in the narrower sense of a literal transformation of defence industrial capacities. Leading Soviet defence economist Vladimir Faltsman defines conversion as "the reorientation of defence plants to civilian production and the utilization of resources freed from the military for peaceful goals."[1] As described by the 1982 *UN Study on the Relationship between Disarmament and Development*, conversion, in this narrower sense, seeks "to permit the smoothest possible transition to the production of socially useful goods and services."[2]

From this perspective, conversion is just one of several approaches to managing the economic consequences of a political decision to reduce arms. It is qualitatively different from diversification strategies developed by military industries to maintain viability in the face of significant defence cuts. Whereas diversification permits continued defence production alongside new civilian manufacturing, conversion more sweepingly demands the substitution of defence with civilian production. For Soviet reformers, conversion — with its emphasis on finding immediate practical civilian uses for the technical and scientific potential accumulated by the defence sector — appeared the preferrable approach, particularly in the face of growing consumer shortages and infrastructure collapse.

Traditionally, Soviet officials maintained that the Soviet economic system would be better suited to such a conversion programme than any market system. Given its extensive planning apparatus and long tradition of interventionist economic policy, they argued that the Soviet Union could avoid many of the social and economic disruptions which would make demilitarization difficult in market economies. Centrally-planned conversion would be better coordinated and its benefits more quickly achieved. All that was needed

was a political commitment; implementation would follow in due course.

In fact, however, Soviet conversion has encountered formidable difficulties. Some of the problems stem from the sheer size of the Soviet defence sector and the growing disarray of the wider economy. Primarily, however, the poor progress of Soviet conversion is the result of the systemic depredations of central planning. Until and unless the entire economic process is opened to market forces, Soviet conversion efforts will continue to languish under the deadweight of the faltering but still tenacious command system.

THE CASE FOR CONVERSION

While Gorbachev's disarmament initiatives have made conversion possible, Soviet economic decline has made it imperative. During the last fifteen years, the Soviet Union's military prowess was increasingly incompatible with its economic vitality. While the West was engaged in rapid technological advancement, Soviet industry was struggling with a decaying infrastructure and diminishing reserves of labour and raw materials.

Initially, Soviet reformers believed that the critical transition to technology and resource-intensive development could be effected without prejudice to the country's defence base. Much to their chagrin, the early, tepid policies of *perestroika* only exacerbated the decline. By 1989, the government budget deficit had reached 80.7 billion roubles or 11% of GNP, making it the highest budget deficit among leading industrial powers. Similarly, the modest external debt of 1985 rose by 400 billion roubles in just four years.

During the 1980s, civilian productivity declined and consumer shortages took on crisis proportions. According to some estimates, military spending claimed as much as 20% of GNP while forty-three million Soviets lived below the poverty line — a situation no longer economically nor politically tenable in the age of *glasnost* and mass politics.[3] Put simply, *perestroika* could only succeed with a comprehensive reduction of the massive defence burden and the release of defence resources for civilian needs.

HIGH EXPECTATIONS AND MIXED RESULTS

As with the often exaggerated expectations of the "peace dividend" in the West, great things were expected of the Soviet conversion initiative. Indeed, it has often been held up as a panacea for all that ails the Soviet economy. Infrastructure modernization, environmental clean-up, and educational improvements have all been cited in the Soviet press as anticipated benefits. In fact, however, Soviet conversion policy has been more limited in its application. The overriding priority has been to meet the urgent needs of the flagging consumer sector. According to official statements, the goal is to increase the volume of consumer goods and related industrial equipment produced by the defence industry to 270 billion roubles, or 60% of all defence industry output by 1995. To achieve this, the defence budget would be slashed 19% by 1991 from the 1989 official figure of 77.3 billion roubles, while more than 400 defence enterprises, 100 civilian plants engaged in defence production, and 200 research and design bureaus would be partially or entirely converted.

To some extent, official enthusiasm for these plans has been justified. The defence sector, though suffering some of the corrosive effects of Soviet economic decline, has consistently demonstrated higher levels of performance than its civilian counterpart. The defence sector's 5000 enterprises house some of the most advanced technology and industrial plant in the country, while its workforce of six to seven million includes the most highly qualified scientists and engineers.

Defence industry not only has the potential to contribute significantly to the civilian economy, it has long experience in producing consumer goods — large segments of it, in fact, are already diversified. Since 1965, an estimated 40% of defence industry output has been consumer durables. In 1988, this output covered a range of 2000 goods, including 62% of all washing machines, 95% of all refrigerators, and 100% of all televisions produced in the country. Defence enterprises also have participated extensively in the production of civilian transport, computer and electronic components and medical equipment. Under the impact of present defence cuts, it was hoped that conversion would effectively increase the volume, quality, and mix of these goods as well as enhance the means of their distribution.

Despite the major efforts of the last two years, conversion has yielded only marginal returns. Nevertheless, the official assessment has been positive. According to official data, the 1989 defence budget of 77.3 billion roubles was cut by 8.2% in 1990, including a 6-7% cut in allocations for defence production. Goskomstat, the state statistics agency, reports that in the first half of 1990, the defence industry increased production of non-food consumer items by 25%, even as other industrial production in the economy declined. Overall, heavy industrial output — which includes defence pro-

duction — is said to have declined by 3.2% in 1990, while consumer production increased 4.4%. Conversion also has been credited with a 30% reduction in the volume of strictly military manufacturing in the defence sector, thus freeing up additional capacity for civilian production. Finally, officials also claim that, thanks to the savings generated by conversion, the 1989 budget deficit was reduced by 22.6 billion roubles to 58.1 billion roubles in 1990.

These figures do not tell the whole conversion story. Consumer goods output, though up by 26.2 billion roubles in 1990, still failed to meet even half of its assigned target. Of the 120 new consumer items to be produced by defence facilities, only twenty-three actually went into production. Indeed, from the point of view of the Soviet consumer, the situation had changed very little from 1989, when 243 of the 273 basic items listed on the state consumer index were regularly unobtainable.

Perhaps even more telling, only some 500 defence firms have been harnessed to the conversion effort. Only fifty of the 500 have actually been slated for full conversion, and of these, only five or six have been converted. For those firms remaining outside the conversion process, military production lines have remained intact and the capacity freed by defence cuts sits idle. Furthermore, according to one independent survey, two-thirds of all plants refurbished in the last two years — most of which are defence plants — have been operating at less than half capacity.

Much of the relative increase in the defence industry's production of consumer goods can be credited to two factors other than conversion. The first is the expanded volume of civilian production lines which were already in place in defence enterprises. The second is the creation of "new" capacity for consumer goods production through the bureaucratic transfer of enterprises *from* the civilian to defence sector. In the first instance, while some redirection of defence resources has occurred, no restructuring has been required. In the second, the Defence Ministry has simply taken over floundering civilian concerns, a practice which began in 1988 with the absorption of some 345 enterprises from the dissolved Ministry of Machine-Building for Light and Food Industry — a practice which has since continued.

CONVERSION WITHOUT REFORM

Conversion requires not just a reduction in military expenditure but also — and more importantly — a direct transfer of defence capacity to civilian use. Clearly, this has not been happening in the Soviet case. As many Soviet critics are quick to point out, conversion has been largely a "fairy-tale, a myth," and that which is officially called "conversion" has been essentially a more comprehensive diversification of an already well-diversified defence industry. Instead of promoting the systematic and permanent demilitarization of the economy, conversion has, to borrow the expression of one Soviet commentator, been pursued as "the magic wand which our wretched economy can wave to rectify its condition." It is a strategy which seeks to compensate for the defects of the long-neglected consumer sector without addressing the roots of the country's economic problems.

It is worth emphasizing that, although defence conversion has been frequently presented as a natural component of *perestroika* and the move towards a market economy, from the outset the policy has been predicated upon the continued existence of the centrally planned system. Traditionally, the military-industrial complex has stood at the apex of that system and has been virtually the only sector capable of global technological competitiveness. Conversion was initiated in the belief that defence industry performance capabilities could be easily transferred or adapted to the production of civilian goods. All that was needed was a mere substitution of production under the auspices of the still centralized military-industrial complex.

This is an ill-conceived strategy because it fundamentally confuses bureaucratic effectiveness with economic efficiency.[4] The defence sector's higher performance was assumed to be something inherent rather than, as was actually the case, the result of its powerful administrative network and its politically sanctioned privilege of priority resource allocation. Such muddled thinking has proven costly. Not only has conversion failed to translate guns into butter, it has exposed the long insulated defence sector to many of the ills of the mainstream command system.

BARRIERS TO CONVERSION AND THE SOVIET SYSTEM

Planning

In addition to its conceptual flaws, Soviet conversion has suffered from poor implementation. For a system so dependent upon economic planning, it is paradoxical that Soviet conversion was initiated without a detailed and coherent strategy. As conversion advocates argue, for the process to be smooth and orderly, it is essential to determine precisely and in advance just what skills and resources defence manufacturers have and how they can be most

efficiently reoriented to civilian use. In the Soviet case, a study of the defence base and alternative uses for its facilities began some six months *after* conversion had begun at the industry level. In August 1989, the USSR Congress of People's Deputies set the end of the year as the deadline for an elaborated programme. A year later, the state law on conversion finally was passed but in the view of many reform-minded economists, its vague and conservative provisions hold out little hope for redeeming the promise of conversion.

One reason for the absence of a comprehensive programme no doubt stems from the urgency of the worsening economic crisis. Soviet planners have asserted that the economy simply could not afford the two years which alternative-use planning requires. But conversion planning would also require more decentralized decision-making at the enterprise level and the removal of the traditional secrecy regulations which pervade the defence industry. As even Gorbachev has complained, such regulations act as a barrier to information and technology flows to the civilian sector. Predictably, such institutional change has been resisted by entrenched interests within the military-industrial bureaucracy which seek to preserve the centralized and privileged position of the defence sector. Rather than allowing initiative and direction from below, the defence establishment has fought successfully to maintain planning from above. In effect, conversion has been implemented by those elements which are least interested in its success: Gosplan, the Military Industrial Commission, and the defence ministries. Under their combined influence, conversion has been carried out by *ad hoc* administrative decrees without the benefit of either legislation or public accountability.[5] Despite two years of conversion activity, the basic questions of which plants are best suited to conversion, how they are to be financed, and to what they should convert, have remained unanswered.

This centralized approach to conversion has had serious repercussions for the defence industry. In the absence of rational preparation, the impact of ongoing defence cuts has been impossible to predict let alone remedy. Many defence enterprises were apprised of the changes to their production profile only three to six months in advance and the new orders were not accompanied by alternative sources of supply or investment. Likewise, scant attention was paid to existing enterprise capacities so that many highly specialized and technologically sophisticated plants were compelled to produce rudimentary consumer goods: shoes instead of MIG-29 engines or dried fruit packaging instead of combat helicopters. In some cases, the irrationality of this approach was compounded by a failure to take into account the impact of new consumer targets on still binding defence production quotas. As a result, enterprises halted their defence production to meet pressing civilian orders only to face stiff fines for non-fulfilment of the defence plan. Such continued centralized constraints and the neglect of actual enterprise feasibility have worked to create some of the very economic and social dislocations which conversion seeks to avoid.

Financing and Supply

The Soviet defence industry has traditionally owed its survival to an elaborate system of generous subsidies and guaranteed state purchases. As a result, Soviet defence enterprises have been spared the Soviet economy's systemic inefficiencies of distribution bottlenecks and supply scarcities. Unlike other sectors of the economy, defence has enjoyed a priority position in resource allocations and unique horizontal ties which have allowed enterprises to circumvent many of the bureaucratic rigidities of the command system.

With the onset of conversion, however, this preferential arrangement has been steadily undermined. Defence enterprises now must cope not only with significant losses in defence production revenues and the erosion of traditional supply networks, but also with new state orders for consumer goods for which adequate sources of financing and supply have not been made available. Much of the money that was initially freed by defence cuts was not translated directly into funds for conversion but instead went to other claimants such as the budget deficit. In fact, during the first year of conversion, there was no additional funding whatsoever because Soviet planners believed that conversion would be self-financing.

The Soviet experience, however, has proven that centrally-planned conversion is a very costly exercise. Despite decades of massive financial injections, many branches of the defence industry are hindered by outdated capital stock. According to one defence representative, up to one-third of the industrial equipment in the Soviet aerospace industry was built before 1940. Among civilian enterprises absorbed by the defence ministry in 1988, the figure is 60%. Even among those enterprises with relatively modern equipment, defence planners have quickly discovered that the technological gap between weapons system production and consumer goods assembly lines cannot be easily nor cheaply bridged.

In response to these increasingly obvious costs, provisions were belatedly made to provide state funding. In 1990, an emergency subsidy of 330 million roubles was given to the defence industry in an attempt to offset lost revenues and prevent widespread bankruptcy. In the same year, the state budget allocated 4 billion roubles to conversion proper. According to the current programme for conversion, a total of 60 billion roubles will be allocated over the 1991-1995 period.

These allocations have not been sufficient to cover the costs of conversion and desperate defence managers have been forced to search for alternative sources of investment and supply. However, the system provides few alternatives; outside the confines of central planning, well-developed wholesale commodities or financial markets simply do not yet exist. Suppliers continue to be bound by the inflexible system of state orders and cannot legally engage in direct trade until these obligations have been met. Where they exist at all, investment resources have been similarly constrained. Despite new laws that permit enterprises to dispose of a greater percentage of their earnings, the ministries continue to dictate investment priorities.

In order to circumvent these barriers, some defence managers have resorted to the black market, where materials are more readily available but at inflated and often hard currency prices. To compensate for these additional expenses, many have diverted revenues from production bonuses, thereby provoking worker dissatisfaction and undermining their competitiveness. Not surprisingly, the high costs of production, which are made worse by the higher overhead of defence facilities, have made the prices of many of their consumer goods uncompetitive. According to one study, a simple electric pump produced by a defence plant costs 3,412 roubles while a comparable civilian made pump costs only 180 roubles. Overall, the financial costs of converting defence enterprises have become so great that defence managers now warn that without further funding from the state, conversion cannot be sustained.

Manpower Problems

Ideally, conversion results in the reorientation of production with minimal labour dislocation. Indeed, preventing massive job losses in the wake of defence cuts, and thereby removing a potentially powerful source of political resistance to disarmament, is one of conversion's most important objectives. However, in the Soviet case, the lack of adequate funding has had serious consequences for defence workers. Many cash-starved enterprises have had to curtail allocations to their social and housing funds. In some cases, wages have also been cut. At other plants, wages have been maintained only with massive state subsidies.

Accustomed to a relatively high standard of living, nearly half a million defence workers have responded to this decline by seeking employment in the more lucrative cooperative sector of the economy. In terms of shifting labour to the civilian economy, this trend is indeed consistent with the wider goals of conversion. However, as many defence officials complain, they are losing some of their most talented and experienced specialists. While it may benefit the cooperatives, and eventually the wider economy, this "brain drain" has impaired the performance of the defence industry as well as its ability to creatively and efficiently adapt to civilian activity.

There is also concern that both continued cuts in procurement and subsidies, and more stringent regulations for enterprise cost-effectiveness will lead to widespread insolvency and large scale unemployment. To be sure, such painful adjustments may be unavoidable. In current Soviet conditions, however, the potential for this trend to become politically destabilizing is far greater than elsewhere because — apart from the relatively small and uncertain cooperative sector — the surrounding economic environment cannot easily absorb large numbers of released defence workers. By 1990, the switch to enterprise self-financing had resulted in an unprecedented 3.5 million lay-offs. According to state officials, the number of unemployed could double in 1991 and may rise as high as seventeen million by the end of the decade. At the same time, while there were two million unemployed workers at the start of 1991, there were three million jobs available in the main production branches of industry. This paradox is explained by the lack of correspondence between the location of the jobs and the available labour. While there is a labour market of sorts, there is little labour mobility. At fault is the near feudal system of internal passports which, though not entirely inflexible, works to discourage natural population movement and labour redistribution.

This lack of flexibility is compounded by the fact that conversion was initiated with little concern for worker protection. Indeed, until recently, the Soviet system generally did not have any social welfare arrangement that provided workers with unemployment benefits since officially, there was no unemployment. Although the new legislation promises the unemployed an alternative means of subsistence, it contains no specific measures to meet the needs of retraining defence workers. As such, it only goes part of the way in alleviating the concerns which predispose defence workers against conversion.

Management Style

Soviet conversion policy has likewise failed to provide mechanisms that could ease the resistance of conservative defence industry managers. Like defence managers everywhere, Soviet managers have become accustomed to a monopsony system of production in which financing is guaranteed in advance, there is a single customer with known preferences, and the chief criterion for production is performance at any cost. Defence managers thus suffer from what Seymour Melman has termed "a trained incapacity for civilian production." They have neither the marketing skills nor the cost awareness which could help them adapt to the new criteria of civilian production: affordability, utility and uncertain consumer demand.

In the Soviet case, the management barriers to conversion are more resilient than elsewhere. The products of a system which traditionally has rewarded conformity at the expense of innovation, Soviet defence managers are highly averse to change, particularly where change involves risk. In what may be a telling illustration of how this ingrained conservatism works against the very rationale of conversion, one defence manager at a gathering on conversion enthusiastically declared that "the tasks set by the Party will be fulfilled at any cost."[6]

Undoubtedly, the prevalent conservatism of defence managers is due in part to their desire to protect their privileged and secure positions — indeed their very *raison d'être*. However, it is also true that their antipathy to conversion has been unwittingly reinforced by the demands of central planning.

Traditionally the first responsibility of defence managers has been to fulfil state orders for military-related products. Wherever civilian manufacturing has coexisted with defence production, it has taken second place. Indeed, civilian manufacturing has long been viewed by defence managers as less prestigious and less profitable; a necessary and hopefully temporary task assigned from above and, therefore, impossible to refuse. Despite all of the official exhortations on the benefits of conversion, this view has not changed. Defence managers continue to place defence production first and they do so because it is fulfilment of the defence plan that determines their salaries.

Overall there has been little effort to correct this situation by creating positive, primarily financial incentives to switch to civilian manufacturing. True, defence plants have been permitted to retain the profits of any above-plan civilian production, but few have been able to meet those targets due to the supply and financial problems. As far as the revenues from planned civilian production are concerned, defence plants are compelled to pay an exorbitant 70% tax to the state. Even more burdensome, because centrally defined plans are legally binding, defence plants cannot reject orders for civilian goods that are inappropriate to their facilities or simply unprofitable.

Perhaps the only incentive to conversion is the perception that civilian production could become profitable in the longer term. Some of the more enlightened defence managers and specialists have sought to defy the odds imposed by central planning with self-initiated innovations such as local information exchanges, leasing agreements, and joint ventures. But such spontaneity from below continues to be resisted by central ministries where old methods predominate, and by the majority of defence managers, for whom conversion is not a test of their entrepreneurial zeal but rather a complicated and losing proposition. In view of the losses in guaranteed contracts and revenues, the disruptions in productivity, and the steady outflow of specialists, it is no wonder that managers now openly condemn conversion and demand that the state restore the *status quo ante*.

CONVERTING CONVERSION

All sides of the Soviet political spectrum now concede that if conversion is to succeed, current policies must be drastically revised. There is, however, considerably less consensus as to what revisions are needed. Essentially two schools of thought prevail: the 'liberal', which seeks remedy in bringing market forces to bear upon the defence industry; and the 'conservative' which would make conversion contingent upon revitalized central planning.

The liberal approach has been advocated by the Soviet National Commission for the Promotion of Conversion, as well as by such reform-minded economists as Stanislav Shatalin and Nikolai Petrakov. According to their analysis, the conversion of the Soviet economy requires a massive structural shift and an end to the rigid separation between its defence and civilian sectors. As a first step, the entire economy must become more firmly market-driven so as to create a receptive and responsive environment for conversion. Secondly, the defence sector must be brought into this process. As one defence critic has stressed: "It is not possible, within the single complex of the Soviet national economy, for one part to shift to the market while another remains within the centralized command system. It is this monopoly control of the military-industrial complex which constitutes the principal brake on the future market economy."[7]

The main thrust of the market strategy is to release a portion of defence enterprises from the bureaucratic stranglehold of the central ministries. Whether accomplished through joint-stock companies, cooperatives or joint ventures, this privatization would encourage enterprises to undertake conversion by responding directly to the needs and opportunities of the market. At least during the initial phase, only part of the defence sector would be affected — perhaps 20-30% of its enterprises. The remainder would continue to operate on a state-run and unconverted basis; however, their production would be rationalized through the replacement of rigid state orders with a system of competitive defence contracting. The role of the state would be limited to the provision of social protection for workers and macro-economic regulation. Finally, so as to ensure a lasting redistribution of defence resources to civilian needs, the entire process would be institutionalized under civilian, primarily parliamentary, control.

The liberal solution also calls for the replacement of strictly consumer goods conversion with a strategy that exploits the Soviet Union's comparative advantage in high-technology areas such as aviation, fibre optics and space exploration. The sale of these technologies abroad, it is hoped, could become an important source for much needed hard currency. These earnings could be applied either to infrastructure modernization or to the provision of consumer goods. Such a strategy would require the elimination of those long-standing secrecy regulations which prevent the transfer of non-vital defence technologies to civilian use. Additionally, it would require the assistance of Western finance, technology and know-how. As many liberal economists are aware, however, such cooperation is unlikely to occur without parallel efforts to bolster investor confidence: for example, a more reliable guarantee of profit repatriation for foreign investors.

Predictably, the liberal plan has been criticized by conservative elements within the military-industrial establishment. In the view of top military officials, the strategy of transferring defence enterprises to civilian control would undermine the country's future defence potential. The military is also cool to the idea of Western assistance. As Marshal Akhromeyev has warned, such assistance risks becoming a dependency that "would allow foreign capital to dictate to us what the Soviet Union's foreign policy should be, and at what level the country's defence capabilities should be maintained."[8] While such arguments are often voiced by defence industry officials, their principal objection to the liberal programme is that it would provoke widespread plant closures and unemployment in an already suffering industry. As expressed in a open letter to *Pravda* in September 1990, defence industry spokesmen maintain that, in present crisis conditions, the remedy for conversion lies instead in a renewed emphasis on plan discipline, privileged allocation, and traditional interministerial ties.[9]

The *Pravda* letter signalled the start of a conservative retrenchment which continues to dominate Soviet conversion policy and indeed, the fate of economic reform as a whole. Further signs have been likewise discouraging. In December 1990, the long-awaited law on conversion was passed with surprisingly little fanfare. Although its detailed provisions have yet to be made public, the law is clearly based on the conservative approach: conversion remains a top-down process based on the current state-order system within the confines of the central ministries. While it places greater emphasis on the development of dual-use technology, the legislation still defines conversion primarily in terms of consumer goods production. Indeed, its sole innovation appears to be a promise of guaranteed social protection for defence industry employees.

Another telling indication of the current prospects for conversion is the 1991 defence budget. According to preliminary estimates announced in the fall of 1990, the 1991 defence budget was to be 65 billion roubles, down 5 billion roubles from 1990. However, the final budget was fixed at 96.5 billion roubles, which is a nominal increase of some 26 billion roubles. Defence officials have sought to fend off criticism of this increase by blaming it on inflation. They insist that in absolute terms, defence spending has been reduced as intended previously. As defence critics have pointed out, however, no other budget items have been adjusted accordingly. Moreover, in real terms, the total share of defence in the national budget has in fact increased from 25% to 35%.

This conservative trend has been reinforced by a Soviet military made uneasy by the display of American high-technology weaponry during the Persian Gulf War. In response to that event, there has been a marked increase in the Soviet military's insistence on parity in arms reductions. It would also appear that instead of turning guns into butter, the Soviet government is now seeking to trade guns for butter. In a recent trade deal with China, the Soviet Union is reported to have authorized the sale of an unspecified number of SU-27 fighter planes in return for a $750 million commodity credit for the purchase of foodstuffs and consumer goods.[10] There is no indication that this sale of military goods is intended to bring in technology or financing to assist conversion, which is the rationale behind Czechoslovakia's pending sale of tanks to Iran and Syria.[11] As such, there is a danger that Soviet arms exports, like their

American counterparts, may increasingly provide a life-support function for the over-extended defence industry and serve as an indefinite substitute for genuine defence conversion.

CONCLUSION

If current trends continue, Soviet conversion is unlikely to overcome the difficulties of the last two years. As practice has demonstrated, any effort to reduce the massive military burden on the collapsing civilian economy must go beyond palliatives to address the root cause of the country's economic malaise: the dysfunctional system of central planning. Contrary to initial expectations, the command system has proven itself unable to effect even a relatively smooth transfer of defence resources to civilian production. Indeed, the Soviet system seems even less conducive to conversion than any market economy. As long as conversion remains subject to the *diktat* of central ministries, no amount of tinkering is likely to create the necessary financial incentives, or lessen the extent of unchecked political intrusion, which would enable conversion to go forward. Thus far, conversion has only served to reinforce the extensive influence of the military-industrial complex over civilian resources without producing any significant benefits for the civilian economy.

The future prospects for conversion are not entirely bleak. The official commitment to conversion, though muted at the moment, has not been withdrawn. More significantly, the underlying economic trends which prompted conversion two years ago have only intensified. Perhaps in recognition of this fact, the Soviet government has indicated recently that more legislation on conversion is pending. Furthermore, new hope for conversion is found in recent proposals — suggested by both defence industry officials and their critics — for a third-way remedy for conversion. This approach speaks of breaking up the monopoly control of the centralized defence ministries in favour of a system still based on state ownership, but in which defence enterprises would be finally free of central planning. Ultimately, however, the fate of Soviet defence conversion will depend on the outcome of the broader, more vital struggle over the future orientation of the Soviet economy.

NOTES

1 Quoted in Andrew S. Weiss, "Conversion of Soviet Defence Industries: A Preliminary Assessment," *Soviet Observer*, Vol.2, #2, December 1990, p. 1. This is the dominant interpretation of 'conversion' in the West as well, see: Seymour Melman and Lloyd J. Dumas, "Bombs into Ploughshares — Planning For Economic Conversion," *The Nation*, 16 April 1990, p. 1.

2 United Nations, *The Relationship between Disarmament and Development*, New York, 1982, p. 101.

3 Officially, the Soviet defence burden is currently 8% of GNP. Both Soviet defence critics and Western analysts reject this as too low. According to a committee of the USSR Supreme Soviet, when hidden costs are included, the real burden is closer to 20% of GNP, a figure generally accepted by Western analysts. See: Yuri Ryzhov, "The Security We Do Not Need," *New Times* #10, 1990, p. 27.

4 Arthur Alexander, *The Conversion of Soviet Defense Industry*, Rand P7620, Santa Monica, CA, January 1990, p. 10.

5 The draft conversion legislation was offically made "classified information". Even the Soviet parliamentary committee responsible for defence and security issues was not privy to the draft's contents. See: Gyorgy Arbatov, "Why Does Parliament Lack Military Data?," *Isvestiya*, 25 October 1990, p. 3, reprinted in *Current Digest of the Soviet Press*, Vol. 42, #43 (1990), p. 116.

6 Quoted in Yuri Adamov, "Economic Reform and Conversion," *International Affairs* (Moscow), January 1990, p. 116.

7 Vladimir Lopatin, "The Army and The Economy: Economic Aspects of Military Reform," *Global Affairs*, Winter 1991, p. 15.

8 Quoted in *Foreign Broadcast Information Service FBIS*, Daily Report: Soviet Union, 19 September 1990, p. 15.

9 "Status For the Defence Industry," *Pravda*, 6 September 1990, p. 2, reprinted in *Foreign Bradcast Information Service FBIS*, Daily Report: Soviet Union, 10 September 1990, pp. 68-70.

10 Peter Goodspeed, "China Launches Massive Arms Building Program," *Toronto Star*, 15 April 1990, p. A17; and "China Extends a Friendly Loan To Moscow," *New York Times*, 16 March 1991, p. A6.

11 "Hard-Pressed Czechs Retain Arms Trade," *New York Times*, 3 May 1991, p. A3.

Karen Ballentine is a Research Fellow at the Institute.

The views expressed in this paper are the sole responsibility of the author and should not be taken to represent the views of the Institute and its Board.

Published by the Canadian Institute for International Peace and Security. Additional copies are available from the Institute: 360 Albert Street, Suite 900, Ottawa, Ontario K1R 7X7.

Le présent exposé est également publié en français.

ISBN: 0-662-19007-6

Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales

36 EXPOSÉ JUILLET 1991

LA RÉFORME DE L'INDUSTRIE DE DÉFENSE SOVIÉTIQUE: LES PROBLÈMES DE CONVERSION DANS UNE ÉCONOMIE NON CONVERTIE

par Karen Ballentine

En décembre 1988, Mikhaïl Gorbatchev a inclus la conversion de l'industrie de défense dans le programme officiel de la *perestroïka*. Dans un discours prononcé devant l'Assemblée générale des Nations Unies, il s'est engagé à entamer une «transition d'une économie d'armement à une économie de désarmement». Cet engagement, et les initiatives de Moscou en matière de désarmement, ont donné à penser qu'une conversion délibérée n'était plus simplement un objectif souhaitable, mais qu'elle était sur le point d'être appliquée à grande échelle par une grande puissance militaire.

La définition de ce qu'est la «conversion de l'industrie de défense», ou tout simplement du terme «conversion», ne fait l'unanimité ni à l'Est, ni à l'Ouest. Au sens le plus large, il s'agit d'un processus de démilitarisation de l'économie, qui consiste à démobiliser des soldats et à réduire les dépenses militaires et la production d'armes. Cette définition rend compte en termes généraux du changement de priorités et du transfert des ressources de l'économie militaire à l'économie civile, mais elle n'explique pas comment ce transfert doit s'effectuer. Ainsi, en pratique, les spécialistes soviétiques et occidentaux utilisent plus souvent le terme dans un sens plus étroit, à savoir littéralement la transformation des industries de défense. Selon Vladimir Faltsman, éminent économiste soviétique et spécialiste des questions de défense, la conversion consiste à «réorienter les usines de défense vers la production civile et à utiliser les ressources militaires ainsi libérées à des fins pacifiques.»[1] Comme le précise l'étude des Nations Unies sur les rapports entre désarmement et développement (1982), la conversion, au sens le plus étroit, vise à permettre de passer avec le moins d'à-coups possible à la production de biens et services socialement utiles.[2]

Vue sous cet angle, la conversion n'est que l'un des moyens de gérer les conséquences économiques d'une décision politique visant à réduire les armements. Qualitativement, elle diffère des stratégies de diversification mises au point par les industries militaires pour préserver leur viabilité malgré les importantes compressions budgétaires en matière de défense. Tandis que la diversification permet de continuer à produire des armes tout en fabriquant des produits civils, la conversion exige de façon plus radicale le remplacement de la production militaire par une production civile. Pour les réformateurs soviétiques, la conversion, dont la priorité est de trouver des utilisations civiles pratiques et immédiates du potentiel technique et scientifique accumulé par le secteur de la défense, est apparue comme étant la démarche préférable, surtout face aux pénuries croissantes de biens de consommation et à l'effondrement de l'infrastructure.

De tout temps, les autorités soviétiques ont soutenu que le système économique de l'URSS se prêterait mieux que l'économie de marché à un tel programme de conversion. Grâce à son imposant appareil de planification et à sa longue tradition d'interventionnisme économique, faisaient-elles valoir, le pays pourrait éviter bon nombre des difficultés socio-économiques qui compliqueraient la démilitarisation dans des pays à économie de marché. Une conversion planifiée par l'État serait mieux coordonnée et ses retombées seraient immédiates. Tout ce qu'il fallait, c'était une volonté politique. Quant à la mise en oeuvre, elle suivrait en temps opportun.

Cependant la conversion soviétique s'est heurtée à d'énormes difficultés. Certains problèmes découlent de la taille même de l'industrie de défense et du désarroi croissant de l'économie en général. Essentiellement, si la conversion a peu progressé en URSS, c'est à cause des ravages systémiques causés par la planification centrale. Tant que tout le système économique ne sera pas ouvert aux forces du marché, les efforts de conversion continueront à traîner le poids mort d'un pouvoir central qui, quoique chancelant, est encore tenace.

LES AVANTAGES DE LA CONVERSION

Alors que les initiatives de désarmement lancées par M. Gorbatchev ont rendu la conversion possible, le déclin économique de l'URSS l'a rendue inévitable. Au cours des quinze dernières années, les prouesses militaires du pays ont été de plus en plus incompatibles avec sa situation économique. Tandis que l'Occident traversait une période de développement technologique rapide, l'industrie soviétique était aux prises avec une infrastructure en délabrement et une diminution de ses réserves en main-d'oeuvre et en matières premières.

Au départ, les réformateurs soviétiques croyaient possible d'effectuer le passage crucial à une technologie et un développement à fort coefficient de ressources sans nuire à la défense du pays. Bien malheureusement pour eux, les premières politiques, tièdes, de la *perestroïka* n'ont fait qu'exacerber le déclin. En 1989, le déficit budgétaire du gouvernement avait atteint 80,7 milliards de roubles, soit 11 p. 100 du PNB, un chiffre record parmi les principaux pays industrialisés. De même, la dette extérieure, modeste en 1985, a augmenté de 400 milliards de roubles en quatre ans seulement.

Au cours des années 1980, la productivité des industries civiles a baissé et les pénuries de biens de consommation ont pris des proportions de crise. Selon certaines estimations, 20 p. 100 du PNB étaient consacrés aux dépenses militaires, alors que 43 millions de Soviétiques vivaient sous le seuil de pauvreté. Or, il s'agit d'une situation qui, à l'ère de la *glasnost* et de la politique de masse, ne se justifiait plus, ni économiquement ni politiquement.[3] En d'autres termes, la *perestroïka* ne pouvait réussir que si l'on réduisait considérablement l'énorme fardeau de la défense et si l'on libérait des ressources militaires pour satisfaire à des besoins civils.

DE GRANDS ESPOIRS ET DES RÉSULTATS DÉCEVANTS

En Occident, de même qu'on a souvent trop attendu de la paix, l'initiative de conversion des Soviétiques a suscité beaucoup d'espoir. De fait, on l'a souvent présentée comme une panacée pour l'économie de l'URSS. Selon la presse soviétique, elle doit permettre au pays de moderniser son infrastructure, d'assainir son environnement et d'améliorer son système éducatif. En réalité, toutefois, la politique gouvernementale de conversion est appliquée de façon plus limitée. La toute première priorité est de répondre aux besoins urgents du secteur de la consommation en dépérissement. Selon les déclarations officielles, il s'agit de porter, d'ici à 1995, la production de biens de consommation et de matériel industriel connexe de l'industrie de défense à 270 milliards de roubles (soit 60 p. 100 de sa production totale). Pour ce faire, en 1991, il fallait réduire le budget militaire de 19 p. 100, par rapport à ce qu'il était en 1989 (officiellement, 77,3 milliards de roubles). Parallèlement, plus de 400 entreprises militaires, 100 usines civiles produisant du matériel militaire et 200 bureaux de recherche et de conception devaient être partiellement ou entièrement convertis.

Dans une certaine mesure, l'engouement des autorités pour ces plans était fondé. Bien qu'elle ait subi certains effets néfastes du déclin de l'économie soviétique, l'industrie de défense a toujours obtenu de meilleurs rendements que son homologue civile. Avec ses 5 000 entreprises, elle possède certaines des techniques et des usines les plus avancées du pays, et parmi les 6 à 7 millions de personnes qu'elle emploie se trouvent les scientifiques et les ingénieurs les plus qualifiés du pays.

Outre qu'elle est tout à fait capable de contribuer de façon considérable à l'économie civile, l'industrie de défense a aussi une longue expérience dans la production de biens de consommation, puisqu'une grande partie de cette industrie s'est déjà diversifiée. Depuis 1965, les biens de consommation durables représentent environ 40 p. 100 de sa production. En 1988, elle fabriquait une gamme de 2 000 produits, y compris 62 p. 100 des machines à laver, 95 p. 100 des réfrigérateurs et 100 p. 100 des téléviseurs produits en URSS. Elle a aussi largement contribué à la production de véhicules de transport civil, de composants informatiques et électroniques et de matériel médical. En raison des compressions budgétaires actuelles, on espérait que la conversion permettrait effectivement d'accroître la quantité, la qualité et la variété de ces produits, et d'en améliorer les moyens de distribution.

Malgré les efforts immenses déployés au cours des deux dernières années, les fruits de la conversion ont été maigres. Néanmoins, l'évaluation officielle a été positive. D'après les données officielles, le budget de la défense, qui s'élevait à 77,3 milliards de roubles en 1989, a été réduit de 8,2 p. 100 en 1990, ce qui comprend une réduction de 6 à 7 p. 100 touchant les subventions à la production de matériel militaire. Selon *Goskomstat*, l'organisme gouvernemental de la statistique, l'industrie de défense a augmenté de 25 p. 100 sa production de biens de consommation non alimentaires au cours du premier semestre de 1990, même si le rendement d'autres industries a baissé. Dans l'ensemble, la production de l'industrie lourde qui comprend celle de la défense aurait baissé de 3,2 p. 100 en 1990, tandis que celle des biens de consommation aurait grimpé de 4,4 p. 100. La conversion aurait également permis de réduire de 30 p. 100 le volume de la production strictement militaire dans le secteur de la défense, libérant ainsi une capacité supplémentaire pour la production

civile. Enfin, les autorités soviétiques estiment également que, grâce aux économies découlant de la conversion, le déficit budgétaire de 1989 a diminué de 22,6 milliards de roubles, passant à 58,1 milliards de roubles en 1990.

Ces chiffres ne permettent pas de saisir tous les aspects de la conversion. En effet, bien que la production de biens de consommation ait grimpé de 26,2 milliards de roubles en 1990, elle n'a toujours pas atteint la moitié de l'objectif fixé. Sur les 120 nouveaux biens de consommation que l'industrie de défense devait produire, vingt-trois seulement sont effectivement sortis des usines. En fait, du point de vue du consommateur soviétique, la situation a très peu changé depuis 1989, année au cours de laquelle 243 des 273 produits de base énumérés sur la liste officielle des biens de consommation étaient régulièrement introuvables.

Fait encore plus révélateur peut-être, seules quelque 500 entreprises militaires ont contribué aux efforts de conversion. Cinquante seulement d'entre elles ont été désignées pour une conversion intégrale; parmi elles, cinq ou six ont effectivement été converties. Les entreprises qui ne sont pas touchées par la conversion ont gardé intactes leurs chaînes de fabrication de matériel militaire, et la capacité de production libérée en raison des compressions budgétaires reste inutilisée. En outre, selon une enquête indépendante, les deux-tiers des usines modernisées au cours des deux dernières années (et dont la plupart sont de nature militaire) fonctionnent à moins de la moitié de leur capacité.

L'augmentation relative de la production de biens de consommation par l'industrie de défense est due, en grande partie, à deux facteurs indépendants de la conversion; premièrement, à l'accroissement du rendement des chaînes de production civiles qui étaient déjà en place dans des entreprises de défense; deuxièmement, à la création d'une «nouvelle» capacité de production de biens de consommation, par le biais du transfert par la bureaucratie d'entreprises *du* secteur civil *au* secteur militaire. Dans le premier cas, bien qu'il y ait eu réaffectation de certaines ressources de défense, aucune restructuration n'a été nécessaire. Dans le second cas, le ministère de la Défense a tout simplement pris en charge les entreprises civiles en difficulté. Cette pratique, qui a débuté en 1988 avec l'absorption de quelque 345 entreprises relevant de l'ancien ministère de l'Équipement pour l'industrie légère et l'industrie alimentaire, se poursuit depuis lors.

LA CONVERSION SANS RÉFORME

Pour convertir, il ne suffit pas de réduire les dépenses militaires; il faut également, et c'est plus important, affecter directement la capacité de production militaire à la production civile. De toute évidence, ce n'est pas ce qui se passe en Union soviétique. En effet, bien des détracteurs de l'Union soviétique s'empressent de signaler que la conversion est surtout un «conte de fées, un mythe», et que ce que l'on appelle officiellement «conversion» se résume à une plus grande diversification d'une industrie de défense déjà bien diversifiée. Pour reprendre la comparaison d'un commentateur soviétique, au lieu de stimuler la démilitarisation systématique et permanente de l'économie, on brandit la conversion comme on agiterait une baguette magique pour remettre d'aplomb l'économie malade. Cette stratégie vise à compenser les lacunes du secteur de la consommation, qui a été longtemps négligé, sans pour autant s'attaquer aux racines des problèmes économiques du pays.

Il convient de souligner que, même si la conversion du secteur de la défense a été souvent présentée comme une composante naturelle de la *perestroïka* et de l'évolution vers une économie de marché, elle s'est basée, dès le départ, sur la continuation du système de planification centralisée. Le complexe militaro-industriel a toujours été au sommet de ce système, et il est pratiquement le seul qui soit compétitif sur le plan technologique à l'échelle internationale. En lançant la conversion, Moscou croyait pouvoir transférer ou adapter facilement à la production civile les capacités de rendement de l'industrie de défense. Il suffisait tout simplement de substituer une production à une autre sous l'égide du complexe militaro-industriel toujours centralisé.

Cette stratégie est mal conçue, car elle confond au départ efficacité bureaucratique et efficacité économique.[4] On a tenu pour acquis que la supériorité de l'industrie de défense en termes de rendement était naturelle et non pas due, comme c'était effectivement le cas, à son puissant réseau administratif et au privilège qui lui permettait de bénéficier en priorité de ressources et ce, avec l'assentiment de la classe politique. Cette confusion s'est avérée coûteuse. En effet, non seulement la conversion n'a pas réussi à transformer les fusils en beurre, mais elle a exposé le secteur de la défense, secteur longtemps protégé, à nombre des maux découlant d'une direction centralisée.

LES OBSTACLES À LA CONVERSION ET LE RÉGIME SOVIÉTIQUE

LA PLANIFICATION

Outre ses défauts de conception, la conversion soviétique est mal appliquée. Dans un système si tributaire de la planification économique, il est paradoxal que l'opération ait été lancée sans stratégie détaillée et cohérente. Selon les partisans de la conversion, pour que le processus soit harmonieux et ordonné, il faut absolument déterminer avec précision et au préalable les compétences et les ressources dont disposent les industries militaires, et les moyens de les réaffecter le plus efficacement possible à la production civile. Dans le cas de l'URSS, une étude de l'infrastructure de défense et des autres utilisations possibles de ses installations a débuté six mois *après* le lancement de la conversion au niveau des industries. En août 1989, le Congrès des députés du peuple a décidé qu'un programme détaillé devait être prêt au plus tard à la fin de l'année. Un an plus tard, la loi fédérale sur la

conversion a enfin été adoptée, mais beaucoup d'économistes réformistes ont estimé qu'en raison de son caractère vague et conservateur, elle a peu de chances de favoriser réellement la conversion.

L'une des raisons pour lesquelles il n'existe pas de programme général est sans aucun doute l'urgence de la crise économique qui empire. En effet, des planificateurs soviétiques ont affirmé que le pays ne peut tout simplement pas se permettre de consacrer deux années à la planification de la conversion. Toutefois, ladite conversion supposerait également que l'on décentralise davantage la prise de décision au niveau de l'entreprise et que l'on supprime l'obligation de secret imposé par de vieux règlements, qui sont légion dans l'industrie de défense. M. Gorbatchev lui-même s'est plaint du fait que ces règlements empêchent de transférer des informations et des techniques au secteur civil. Comme il fallait s'y attendre, des intérêts bien enracinés dans la bureaucratie militaro-industrielle ont résisté à un tel changement institutionnel parce que ses membres veulent préserver la position centrale et privilégiée de l'industrie de défense. Au lieu d'autoriser les industries à prendre des initiatives et à fixer des orientations, les autorités militaires se sont évertuées et ont réussi à maintenir la planification centralisée. En effet, la conversion a été mise en oeuvre par des organismes qui ont le moins intérêt à ce qu'elle soit couronnée de succès, à savoir, le *Gosplan*, la Commission industrielle militaire et les ministères de la Défense. Sous leur influence combinée, la conversion s'est effectuée à coup de décrets administratifs ponctuels sans législation à l'appui ni obligation de rendre des comptes à la nation.[5] Bien que la conversion soit engagée depuis deux ans, on n'a toujours pas répondu aux questions fondamentales suivantes : quelles usines sont le plus à même d'être converties, avec quel financement et pour se tourner vers quel type de production.

Cette approche centralisée de la conversion a eu de graves répercussions sur l'industrie de défense. Faute d'une préparation rationnelle, il est impossible de prévoir les conséquences des compressions budgétaires en cours et, encore moins, d'y remédier. Bon nombre d'entreprises militaires n'ont été informées des modifications à apporter à leur profil de production que trois à six mois à l'avance et, pour les nouvelles commandes on n'avait pas prévu d'autres sources d'approvisionnement ou d'investissement. De même, on n'a presque pas tenu compte des capacités existantes des entreprises, à telle enseigne que de nombreuses usines hautement spécialisées et à la fine pointe de la technologie ont été obligées de produire des biens de consommation rudimentaires : des chaussures au lieu des moteurs de *MIG-29*, ou des emballages de fruits séchés à la place des hélicoptères de combat. Dans certains cas, non seulement cette démarche a été insensée, mais l'on n'a pas pris en compte l'incidence des nouveaux objectifs de production de biens de consommation sur les quotas, toujours exécutoires, de production de matériel militaire. Par conséquent, les entreprises ont cessé de produire du matériel de défense pour livrer les commandes civiles urgentes et elles se sont vu infliger de lourdes amendes pour n'avoir pas respecté leurs quotas de défense. En continuant d'imposer de telles contraintes et en faisant fi du principe de la faisabilité sur les entreprises, le pouvoir central a contribué à créer certains bouleversements socio-économiques que la conversion est justement censée éliminer.

LE FINANCEMENT ET L'APPROVISIONNEMENT

L'industrie de défense soviétique a toujours dû sa survie à un système complexe de subventions généreuses et d'achats garantis par l'État. Les entreprises militaires ont donc échappé aux insuffisances systémiques de l'économie soviétique que sont les goulots d'étranglement dans la distribution et les pénuries d'approvisionnement. Contrairement à d'autres secteurs de l'économie, la défense a bénéficié d'une position privilégiée en ce qui concerne l'allocation de ressources et ses liens horizontaux exceptionnels ont permis à des entreprises de circonvenir bien des lourdeurs bureaucratiques inhérentes au régime centralisateur.

Cependant, depuis le début de la conversion, l'industrie de défense perd progressivement sa position privilégiée. En plus de devoir maintenant faire face à d'importantes baisses des revenus générés par la production de matériel militaire et à l'effritement des réseaux d'approvisionnement traditionnels, elle doit aussi satisfaire à de nouvelles commandes gouvernementales de biens de consommation pour lesquelles on n'a pas dégagé suffisamment de capitaux ou de fournitures . Une grande partie des premiers fonds libérés grâce aux compressions du budget de la défense n'a pas servi directement à la conversion, mais à d'autres fins, notamment à la réduction du déficit budgétaire. En fait, au cours de la première année de la conversion, aucun financement supplémentaire n'a été prévu, les planificateurs soviétiques étant persuadés que l'opération serait autofinancée.

Toutefois, l'expérience soviétique a prouvé que la conversion planifiée par le pouvoir central est très coûteuse. Bien que l'URSS ait soutenu son industrie de défense à coup de subventions massives pendant des décennies, plusieurs secteurs de cette industrie sont gênés par un capital social dépassé. Selon un porte-parole de la Défense, jusqu'à un tiers de l'équipement industriel de l'aéropatiale soviétique date d'avant 1940. Dans les entreprises civiles absorbées par le ministère de la Défense en 1988, cette proportion passe à 60 p. 100. Même dans les industries possédant un équipement relativement moderne, les planificateurs ont vite compris que l'écart technologique entre la production des systèmes d'armes et celle des biens de consommation ne peut être comblé aisément, ni à peu de frais.

Afin de faire face à ces coûts de plus en plus évidents, des dispositions tardives ont été prises pour assurer un financement gouvernemental. En 1990, l'État a accordé une subvention d'urgence de 330 millions de roubles à l'industrie de défense pour tenter de compenser les manques à gagner et d'éviter une faillite généralisée. La même

année, le budget de la conversion proprement dite s'est élevé à 4 milliards de roubles. Pour réaliser le programme de conversion actuel, on prévoit dépenser 60 milliards de roubles au cours de la période allant de 1991 à 1995.

Ces fonds ne suffisent pas à couvrir les frais de la conversion et, en désespoir de cause, les gestionnaires de la défense sont obligés de chercher d'autres sources d'investissement et d'approvisionnement. Toutefois, le système offre peu de solutions de rechange. Hors du labyrinthe de la planification centralisée, il n'existe tout simplement pas encore de marchés pour la vente en gros ni de marchés financiers. Les fournisseurs sont encore assujettis au carcan des commandes gouvernementales, et ils n'ont pas le droit de traiter directement avec d'autres clients tant qu'ils n'ont pas rempli ces commandes. Quand elles existent, les ressources d'investissement font l'objet de restrictions similaires. Malgré l'adoption de nouvelles lois autorisant les entreprises à disposer d'une plus grande part de leurs bénéfices, les ministères continuent à imposer les priorités en matière d'investissement.

Pour surmonter ces obstacles, certains gestionnaires du secteur de la défense recourent au marché noir, où l'on trouve plus facilement les matériaux, mais à des prix exorbitants, souvent payables en devises fortes. Pour compenser ces dépenses supplémentaires, nombre d'entre eux détournent l'argent des primes de rendement, ce qui provoque la colère des travailleurs et compromet leur compétitivité. Comme il fallait s'y attendre, à cause des coûts de production élevés, aggravés par l'augmentation des frais généraux des entreprises de défense, les prix d'un grand nombre de produits de consommation cessent d'être compétitifs. D'après une étude, une simple pompe électrique fabriquée par une usine militaire coûte 3 412 roubles, tandis qu'une pompe comparable de fabrication civile se vend seulement 180 roubles. En somme, les coûts financiers de la conversion des entreprises de défense sont à ce point élevés que les gestionnaires préviennent maintenant que, sans subventions publiques, il sera impossible de continuer la conversion.

LES PROBLÈMES DE MAIN-D'OEUVRE

Idéalement, la conversion permet de réorienter la production avec un minimum de conséquences pour la main-d'oeuvre. En effet, l'un des principaux objectifs de la conversion est d'éviter des pertes d'emplois massives suite aux compressions du budget de la défense et, par là-même, d'éliminer une puissante source de résistance politique possible au désarmement. Cependant, dans le cas de l'URSS, l'insuffisance de capitaux est lourde de conséquences pour les travailleurs du secteur de la défense. Un grand nombre d'entreprises en difficulté financière ont dû réduire leur contribution à leurs programmes sociaux et d'habitation. Dans certains cas, les salaires ont également été diminués. Dans d'autres, on a maintenu les salaires, mais au prix d'importantes subventions publiques.

Habitués à un niveau de vie relativement élevé, près d'un demi-million d'employés de l'industrie de défense ont réagi à ce déclin en cherchant du travail dans le secteur coopératif, qui est plus lucratif. Quant au mouvement des travailleurs vers l'économie civile, il correspond effectivement aux objectifs généraux de la conversion. Toutefois, comme bon nombre de hauts fonctionnaires de la défense s'en plaignent, l'industrie est en train de perdre certains de ses spécialistes les plus qualifiés et les plus expérimentés. Même si cette «fuite des cerveaux» est bénéfique pour les coopératives, et finalement pour toute l'économie, elle est préjudiciable au rendement de l'industrie de défense et à sa capacité de s'adapter de manière créative et efficace à la production civile.

On craint également que la diminution constante des approvisionnements et des subventions et l'adoption de règlements plus stricts sur la rentabilité des entreprises mènent à des faillites en chaîne et à un chômage à grande échelle. De toute évidence, de tels ajustements douloureux pourraient être inévitables. Cependant, dans la situation actuelle de l'URSS, le risque que cette tendance devienne un facteur de déstabilisation politique est beaucoup plus grand qu'ailleurs, car, à l'exception du secteur coopératif, qui est relativement réduit et incertain, l'environnement économique présent ne peut pas absorber facilement un grand nombre de travailleurs de la défense congédiés. En 1990, le passage à l'autofinancement des entreprises avait causé le licenciement de 3,5 millions de personnes, un phénomène sans précédent en Union soviétique. Selon les autorités, le nombre des chômeurs pourrait doubler en 1991 et atteindre 17 millions d'ici à la fin de la décennie. Parallèlement, alors qu'il y avait 2 millions de chômeurs au début de 1991, 3 millions de postes étaient à pourvoir dans les principaux secteurs de production industrielle. Ce paradoxe s'explique par le fait que les emplois et la main-d'oeuvre disponibles ne se trouvaient pas aux mêmes endroits. Malgré l'existence d'un semblant de marché du travail, la main-d'oeuvre est peu mobile, à cause du système féodal de passeports internes qui, même s'il n'est pas tout à fait inflexible, empêche les mouvements naturels de la population et la redistribution de la main-d'oeuvre.

Ce manque de souplesse est aggravé par le fait qu'on a entamé la conversion sans penser à protéger les travailleurs. Jusqu'à récemment, l'Union soviétique ne disposait pas d'un régime d'assurance sociale offrant à ces derniers des prestations d'assurance-chômage, car, officiellement, le chômage n'existait pas. Bien que la nouvelle législation promette aux chômeurs un autre moyen de subsistance, elle ne prévoit aucune mesure pour le recyclage des employés du secteur de la défense. En fait, elle ne répond qu'à moitié aux préoccupations qui prédisposent ceux-ci à rejeter la conversion.

LE STYLE DE GESTION

La politique de conversion de l'URSS n'a pas non plus permis de mettre en place des mécanismes susceptibles d'atténuer la résistance des gestionnaires conservateurs de l'industrie de la défense. Comme leurs homologues du

monde entier, les gestionnaires soviétiques se sont habitués à un système de production monopsone dont le financement est garanti d'avance, dont le seul client définit clairement ses préférences, et dont le principal critère de production est le rendement à tout prix. Les gestionnaires de l'industrie de défense souffrent donc de ce que Seymour Melman appelle «une incapacité acquise pour la production civile». Ils n'ont ni les compétences en marketing, ni la préoccupation des coûts qui pourraient leur permettre de s'adapter aux nouveaux critères de la production civile qui sont d'offrir des produits utiles à des prix abordables, et de s'habituer à l'incertitude de la demande.

Dans le cas de l'Union soviétique, les obstacles liés à la gestion sont plus résistants qu'ailleurs. Issus d'un système qui récompense traditionnellement le conformisme aux dépens de l'innovation, les gestionnaires du secteur de la défense ont une grande aversion pour le changement, surtout s'il comporte des risques. Ce conservatisme viscéral est préjudiciable au principe même de la conversion, comme en témoigne l'exemple éloquent d'un gestionnaire qui a déclaré avec enthousiasme, lors d'une réunion sur la conversion, que «les tâches définies par le Parti seront accomplies à tout prix».[6]

Il ne fait aucun doute que le conservatisme actuel des gestionnaires de la défense tient en partie à leur désir de préserver leurs privilèges et leur sécurité, qui sont en fait leur raison-d'être. Cependant, il est vrai aussi que leur opposition au changement a été involontairement renforcée par les exigences de la planification centrale.

De tout temps, la première responsabilité des gestionnaires du secteur de la défense a été de remplir les commandes gouvernementales de matériel militaire. Partout où la fabrication de biens civils a coexisté avec une production de défense, la première a été reléguée au second plan. En fait, depuis longtemps, les gestionnaires du secteur de la défense considèrent la production civile comme étant moins prestigieuse et moins rentable, comme une tâche nécessaire et, avec un peu de chance, temporaire, qui leur est imposée par le gouvernement et qu'ils ne sauraient, par conséquent, refuser. Malgré tous les discours officiels sur les avantages de la conversion, cette opinion reste bien ancrée. En effet, les gestionnaires du secteur de la défense continuent de donner la priorité à la production de matériel militaire, et ils le font parce que leurs salaires dépendent de la réalisation du plan de la défense.

On a déployé peu d'efforts dans l'ensemble pour remédier à cette situation; autrement dit, on a peu offert d'encouragements positifs et surtout financiers pour favoriser le passage à la production civile. Certes, on a autorisé les usines militaires à garder les bénéfices découlant de toute production civile excédentaire, mais peu d'entre elles ont pu atteindre les objectifs fixés, à cause de problèmes d'approvisionnement et de financement. En outre, elles sont tenues de verser à l'État une taxe exorbitante de 70 p. 100 sur les recettes provenant de la production civile planifiée. Pire encore, étant donné que les plans élaborés par le pouvoir central sont légalement exécutoires, les entreprises de défense n'ont pas le droit de rejeter les commandes de produits civils qu'elles ne peuvent pas produire dans leurs installations ou qui ne sont tout simplement pas rentables.

La seule chose qui encourage à la conversion, c'est peut-être d'entrevoir que la production civile peut devenir rentable à plus long terme. Certains des gestionnaires et des spécialistes les plus éclairés du secteur de la défense ont tenté de remédier aux conséquences néfastes de la planification centrale en proposant des solutions novatrices telles que les échanges d'informations au niveau local, les accords de location et la création d'entreprises conjointes. Mais, les ministères de Moscou, où les vieilles méthodes prédominent, et la majorité des gestionnaires de l'industrie de défense, pour qui la conversion n'est pas une mise à l'épreuve de leur zèle d'entrepreneur mais plutôt une proposition compliquée et vouée à l'échec, continuent à résister à une telle spontanéité émanant de la base. En raison des pertes de contrats et de revenus garantis, des perturbations de la productivité et de la fuite constante des spécialistes, il n'est pas étonnant qu'ils condamnent maintenant ouvertement la conversion et demandent à l'État de rétablir le *statu quo ante*.

CONVERTIR LA CONVERSION

En URSS, toutes les tendances politiques conviennent aujourd'hui que pour donner une chance à la conversion de réussir, il faut réviser de fond en comble les politiques actuelles. Toutefois, elles s'entendent beaucoup moins sur les révisions nécessaires. Pour l'essentiel, deux écoles de pensée prédominent : les «libéraux», qui préconisent que les forces du marché interviennent dans l'industrie de défense, et les «conservateurs», pour qui la conversion doit dépendre d'une planification centrale revitalisée.

La démarche libérale a été proposée par la Commission nationale soviétique pour la promotion de la conversion, ainsi que par des économistes réformistes tels que Stanislav Chatalin et Nikolaï Petrakov. D'après leur analyse, la conversion de l'économie soviétique nécessite un changement structurel de grande envergure et la fin de la séparation rigide entre le secteur de la défense et le secteur civil. Dans un premier temps, tous les secteurs de l'économie doivent être axés plus résolument sur le marché afin de créer un environnement réceptif et ouvert à la conversion. Deuxièmement, le secteur de la défense doit participer à ce processus. Comme l'a souligné un spécialiste des questions de défense, «il n'est plus possible qu'une partie de l'économie soviétique se convertisse aux lois du marché tandis qu'une autre reste sous le contrôle d'une direction centralisée. C'est cette monopolisation du complexe militaro-industriel qui constitue le principal obstacle à la mise en place d'une économie de marché.»[7]

L'idée maîtresse de la stratégie de marché est de libérer une partie des entreprises de défense du carcan bureaucratique des ministères centraux. Que ce soit en créant

des sociétés à responsabilité limitée, des coopératives ou des sociétés en participation, cette privatisation encouragerait les entreprises à se convertir en répondant directement aux besoins du marché. Au moins pendant la phase initiale, une partie seulement de l'industrie de défense serait touchée (20 à 30 p. 100 peut-être des entreprises du secteur). Les autres continueraient à fonctionner sous le contrôle de l'État et sans être converties. Toutefois, on rationaliserait leur production en remplaçant le système rigide de commandes gouvernementales par un système d'appel d'offres. Le rôle de l'État serait limité à la protection sociale des travailleurs et à la réglementation macro-économique. Enfin, pour redistribuer durablement les ressources de la défense au bénéfice de la production civile, tout le processus serait institutionnalisé et placé sous un contrôle civil et, surtout, parlementaire.

Les libéraux proposent également de remplacer la conversion axée strictement sur la production de biens de consommation par une stratégie qui exploite l'avantage relatif de l'URSS dans des secteurs de pointe tels que l'aéronautique, la fibre optique et l'exploration spatiale. La vente de ces techniques à l'étranger pourrait, espère-t-on, rapporter une bonne partie des devises fortes dont le pays a tant besoin. Ces revenus pourraient être consacrés à la modernisation de l'infrastructure ou à la fourniture de biens de consommation. Cependant, pour mettre en place une telle stratégie, il faudrait éliminer l'obligation de secret imposée par des vieux règlements qui empêchent de transférer au secteur civil des techniques militaires non vitales. En outre, il faudrait faire appel aux investisseurs, aux techniques et au savoir-faire occidentaux. Toutefois, bon nombre d'économistes libéraux le savent, une telle coopération est peu probable si l'on ne déploie pas parallèlement des efforts pour soutenir la confiance des investisseurs en leur offrant, par exemple, une garantie plus fiable quant au rapatriement des bénéfices.

Comme il fallait s'y attendre, le plan libéral a été critiqué au sein de l'*establishment* militaro-industriel par des éléments conservateurs. Selon les hauts responsables militaires, la stratégie consistant à placer les entreprises de défense sous le contrôle des civils minera le potentiel de défense du pays dans l'avenir. De plus, les militaires n'aiment guère l'idée de recourir à l'aide occidentale. Ainsi, le maréchal Akhromeyev a formulé la mise en garde suivante : une telle aide risque de mener à une dépendance qui «permettra aux capitalistes étrangers de nous dicter notre politique étrangère et de fixer les capacités de production de notre industrie de défense.»[8] Les responsables de l'industrie de défense utilisent souvent de tels arguments, mais leur objection principale au programme libéral est, en fait, que ce programme entraînerait une vague de fermetures d'usines et un chômage généralisé dans une industrie déjà mal en point. Comme on a pu le voir dans une lettre ouverte publiée dans la *Pravda*, les porte-parole de l'industrie de défense soutiennent que, dans la crise actuelle, le remède à la conversion consiste plutôt à respecter davantage le plan, à octroyer les subventions comme par le passé et à renforcer les rapports traditionnels entre les ministères.[9]

La lettre publiée dans la *Pravda* a donné le coup d'envoi à un retranchement des conservateurs qui continuent à déterminer la politique de conversion de l'Union soviétique et le sort de la réforme économique en général. D'autres signes sont tout aussi décourageants. En décembre 1990, la loi tant attendue sur la conversion a été adoptée assez discrètement, ce qui est étonnant. Bien que son libellé n'ait pas encore été publié, elle repose clairement sur la démarche conservatrice. En effet, la conversion reste un processus imposé par le pouvoir central et fondé sur le système de commandes gouvernementales actuel, dans les limites des ministères centraux. Même si la loi insiste davantage sur la mise au point de techniques à double usage, elle continue de définir la conversion par rapport à la production de biens de consommation d'abord. En fait, sa seule innovation semble être une promesse de protection sociale garantie pour les employés de l'industrie de défense.

Le budget de la défense de 1991 est une autre indication éloquente des perspectives actuelles de la conversion. D'après les estimations préliminaires annoncées à l'automne 1990, ce budget devait s'élever à 65 milliards de roubles, soit 5 milliards de moins que l'année précédente. Cependant, il a finalement été fixé à 96,5 milliards de roubles, ce qui représente une augmentation nominale d'environ 26 milliards. Les hauts responsables de la défense essaient d'écarter les critiques en attribuant cette augmentation à l'inflation. Ils insistent sur le fait qu'en termes absolus, les dépenses militaires sont diminuées comme prévu. Toutefois, les spécialistes des questions de défense font remarquer qu'aucun autre poste budgétaire n'a été rajusté en conséquence. Qui plus est, en termes réels, la part totale de la défense dans le budget national est même passée de 25 à 35 p. 100.

Cette tendance conservatrice est renforcée par une armée soviétique embarrassée par l'étalage d'armements américains de pointe lors de la crise du golfe Persique. Suite à cet événement, les militaires soviétiques insistent de plus belle sur la parité en matière de réduction des armements. En outre, il semble qu'au lieu de transformer les fusils en beurre, Moscou cherche maintenant à troquer des fusils contre du beurre. Dans l'accord commercial récemment conclu avec la Chine, l'Union soviétique aurait autorisé la vente d'un nombre non précisé d'avions de combat *SU-27* contre un crédit commercial de 750 millions de dollars pour l'achat de denrées alimentaires et de biens de consommation.[10] Rien n'indique que, par cette vente de matériel militaire, l'URSS cherche à obtenir des techniques ou des fonds nécessaires à la conversion, alors que c'est la raison pour laquelle la Tchécoslovaquie est en train de négocier la vente de chars à l'Iran et à la Syrie.[11] Ainsi, en URSS, comme aux États-Unis, les exportations d'armes risquent de donner progressivement un moyen de survie à l'industrie de défense, qui a dépassé

ses limites, et de reporter indéfiniment la véritable conversion du secteur de la défense.

CONCLUSION

Si les tendances actuelles se maintiennent, la conversion de l'économie soviétique risque de ne pas surmonter les difficultés des deux dernières années. Comme l'expérience le prouve, tout effort visant à réduire l'écrasant fardeau militaire qui pèse sur l'économie civile en chute libre doit aller au-delà des palliatifs pour s'attaquer à la cause profonde du malaise économique qui afflige le pays, à savoir, le système dysfonctionnel de planification centrale. Contrairement aux attentes initiales, la direction centrale s'avère incapable d'effectuer même un transfert relativement facile des ressources de défense à la production civile. En fait, le système soviétique semble encore moins favoriser la conversion qu'une économie de marché. Tant que la conversion reste assujettie au *diktat* des ministères centraux, il est peu probable que de petites retouches, quel qu'en soit le nombre, créent les encouragements financiers nécessaires, ou qu'elles atténuent l'intrusion incontrôlée des politiciens, ce qui serait pourtant nécessaire pour la relancer. À ce stade, elle n'a servi qu'à renforcer la mainmise totale du complexe militaro-industriel sur les ressources civiles, sans être particulièrement bénéfique pour l'économie civile.

L'avenir de la conversion n'est pas tout à fait sombre. Les autorités, quoique discrètes en ce moment, ne sont pas revenues sur leur engagement. Qui plus est, les tendances économiques sous-jacentes qui ont incité à la conversion il y a deux ans n'ont fait que s'intensifier. Sans doute en reconnaissance de ce fait, Moscou a indiqué récemment qu'il adopterait bientôt d'autres lois en la matière. En outre, de récentes propositions, formulées par des dirigeants de l'industrie de défense et par leurs détracteurs, donnent un nouvel espoir pour la conversion. Elles portent sur une troisième solution, qui consisterait à briser le monopole des ministères de la Défense centralisés afin de mettre sur pied un système dépendant toujours de l'État, mais dans lequel les entreprises de défense échapperaient enfin à la planification centrale. En définitive, l'avenir de la conversion du secteur de la défense soviétique dépendra cependant de l'issue du combat plus général et plus vital qui entoure l'orientation future de l'économie soviétique.

NOTES

1 Cité dans Andrew S. Weiss, «Conversion of Soviet Defence Industries: A Preliminary Assessment», *Soviet Observer*, vol. 2, n° 2, décembre 1990, p. 1. C'est aussi l'interprétation dominante du terme «conversion» en Occident. Voir Seymour Melman et Lloyd J. Dumas, «Bombs into Ploughshares - Planning for Economic Conversion», *The Nation*, 16 avril 1990, p. 1.

2 Nations Unies, *Rapports entre le désarmement et le développement*, New York, 1982, p. 101.

3 Officiellement, le budget de la défense de l'URSS représente actuellement 8 p. 100 de son PNB. Les spécialistes soviétiques et les analystes occidentaux réfutent ce chiffre, qu'ils estiment trop bas. Selon un comité du Soviet suprême, si l'on inclut les coûts cachés, le budget réel avoisine 20 p. 100 du PNB, chiffre généralement accepté par les experts occidentaux. Voir Yuri Ryzkov, «The Security We Do Not Need», *New Times*, n° 10, 1990, p. 27.

4 Arthur Alexander, *The Conversion of Soviet Defense Industry*, Rand P7620, Santa Monica, CA, janvier 1990, p. 10.

5 Le projet de loi sur la conversion a été coté «document secret». Même le comité parlementaire soviétique chargé des questions de défense et de sécurité n'était pas au courant du libellé du projet de loi. Voir Gyorgy Arbatov, «Why Does Parliament Lack Military Data?», *Izvestiya*, 25 octobre 1990, p. 3, repris dans *Current Digest of the Soviet Press*, vol. 42, n° 43, 1990, pages 12-14.

6 Cité dans Yuri Adamov, «Economic Reform and Conversion», *International Affairs* (Moscou), janvier 1990, p. 116.

7 Vladimir Lopatin, «The Army and the Economy: Economic Aspects of Military Reform», *Global Affairs*, hiver 1991, p. 15.

8 Cité dans *Foreign Broadcast Information Service (FBIS)*, Daily Report: Soviet Union, 19 septembre 1990, p. 15.

9 «Status for the Defence Industry», *Pravda*, 6 septembre 1990, p. 2, repris dans *Foreign Broadcast Information Service (FBIS)*, Daily Report: Soviet Union, 10 septembre 1990, pages 68-70.

10 Peter Goodspeed, «China Launches Massive Arms Building Program», Toronto Star, 15 avril 1991, p. A17; et «China Extends a Friendly Loan to Moscow», *New York Times*, 16 mars 1991, p. A6.

11 «Hard-Pressed Czechs Retain Arms Trade», *New York Times*, 3 mai 1991, p. A3.

Karen Ballentine est chargée de recherche à l'ICPSI.

Les opinions exprimées dans le présent document sont celles de l'auteur et elles n'engagent en rien l'Institut ni le Conseil.

Publication de l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales. Pour obtenir des exemplaires supplémentaires ou d'autres documents, prière d'écrire à l'Institut, au 360, rue Albert, bureau 900, Ottawa (Ontario) K1R 7X7.

Also available in English.
ISBN: 0-662-96986-3